

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu output atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan, disamping pelayanan pemerintahan publik, barang publik, dan regulasi. Oleh karena itu, substansi dan proses kebijakan publik akan selalu berkaitan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintahan, terutama dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Bentuk negara memberi pengaruh pada substansi dan proses kebijakan publik, terutama karena peranan negara sebagai wadah dari proses kebijakan publik. Suatu negara merupakan bangunan pengelolaan kekuasaan, yang strukturnya akan menjadi saluran bagi mengalirnya proses kebijakan, demikian juga dengan bentuk dan sistem pemerintahan. Kedua aspek tersebut menjadi pembingkai bagi dinamika proses pembuatan kebijakan publik (*Hamdi Muclis, 2014*).

Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Namun dengan demikian secara umum kebijakan publik adalah untuk mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan. Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan

pelayanan publik yang buruk. Dalam memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor. Untuk melindungi masyarakat dari praktik swasta merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, izin gangguan (*Erwan Agus Purwanto, Ph. D, 2012*).

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye (*dalam buku Said Zainal Abidin: 2012*) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu (*whater goverments choose to do or not to do*). Pernyataan ini dibuatnya dengan menghubungkan beberapa definisi dari Dafid Enston, Lasswell dan Kaplan, serta Carl Friedrich. Eston (*dalam buku Said Zainal Abidin: 2012*) menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “ kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Sementara itu Lasswel dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goals*), sasaran (*objektive*), atau kehendak (*Purpose*), (*Said Zainal Abidin: 2012*).

H. Hugh Heglo (*dalam buku Said Zainal Abidin: 2012*) menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan itu. Isi yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang yang di kehendaki untuk di capai, bukan sesuatu tujuan yang sekedar diinginkan saja (*Said Zainal Abidin: 2012*).

Kebijakan (*Policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang di ambil untuk menangani hal-hal tertentu. Namun, kebijakan bukanlah sekedar suatu keputusan yang ditetapkan. *Rose: 1969:x (dalam buku Mukhlis Hamdi, 2014: 36)* mengartikan kebijakan (*Policy*) sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, dari pada hanya sekedar suatu keputusan. Pendapat lain yang dikemukakan oleh (*Friedrich 1963: 73*) memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang diatasi atau di manfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud.

Dari berbagai pandangan tentang kebijakan publik dapat di simpulkan bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Karakter utama dari kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk masalah publik. Setiap kebijakan publik akan selalu mengandung makna sebagai

suatu upaya masyarakat untuk mencari pemecahan masalah yang mereka hadapi dalam kehidupan sehari-hari.

2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan.
3. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif. (*Mukhlis Hamdi, 2014*).

Kebijakan Publik merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan serta isu-isu yang berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.

Dalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan. Negara yang memegang penuh tanggung jawab pada kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut:

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

1.2 Implementasi

Definisi implementasi mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Menurut Pressman dan widavsky, implementasi di maknai dengan beberapa kunci yaitu untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Dari berbagai kata kunci yang mulai digunakan untuk mendefinisikan implementasi tersebut, Van Meter dan Horn (1974) mendefinisikan implementasi secara lebih spesifik, yaitu: “*policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”.

Dalam perkembangan berikutnya, pemaknaan terhadap implementasi terus mengalami perkembangan. Bagi para peneliti generasi III, contohnya, implementasi dipahami secara sumber daya yang melibatkan banyak stakeholder.

Bagi penulis, setelah mempelajari berbagai definisi tentang implementasi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan

kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala policy output dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Proses implementasi berkaitan dengan dua faktor utama, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi kebijakan yang akan diimplementasikan dan faktor-faktor pendukung. Sementara itu, faktor eksternal meliputi kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Secara umum, suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu diimplementasikan ditentukan oleh beberapa elemen sebagai berikut:

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik jika tujuan atau alasan itu memenuhi kriteria berikut:
 - a. Rasional. Artinya, tujuan tersebut dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat. Ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung, tidak dapat dianggap sebagai kebijakan yang rasional.
 - b. Diinginkan (*desirable*). Tujuan dari kebijakan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga memperoleh dukungan dari banyak pihak.

2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. Asumsi tersebut tidak mengada-ada. Asumsi ini menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat apabila didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa (*out of date*). Sementara itu, kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.

Tujuan kebijakan tersebut tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Meskipun sebagai sebuah konsep implementasi sering dipakai untuk menggambarkan bagaimana upaya yang dilakukan oleh para implementer dalam mewujudkan tujuan kebijakan, akan tetapi hanya dengan menyebut implementasi saja tidak cukup menggambarkan bagaimana sesungguhnya berbagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan itu dilakukan.

Kebijakan dan implementasi dari kebijakan tersebut harus mengindahkan penerimaan dari rakyat. Sehubungan dengan kecenderungan dari implementasi yang bersifat sentralistik dan prinsip demokrasi, implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Oleh sebab itu, proses perumusan kebijakan perlu dilakukan bersama dengan proses penataan institusi. Implementasi

kebijakan dikaitkan sesuai dengan bidang tugas dari organisasi yang sudah ada.

2. Pendekatan prosedural atau manajerial

Pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan. Pandangan ini lebih bersifat teknis. Sesuai dengan pengertian prosedural, yang penting dalam implementasi adalah prioritas dan tata urutan, baik dalam prioritas berdasarkan signifikansi, maupun prioritas menurut waktu.

3. Pendekatan kejiwaan atau behavior

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Pengaruh faktor kejiwaan dalam suatu kebijakan sering kali sangat penting, bahkan lebih penting dari substansi yang terkandung dalam kebijakan.

4. Pendekatan politik

dilihat dari pandangan ini, implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari politik, baik dalam pengertian umum sebagai pencerminan dari persaingan antar kekuatan politik dalam masyarakat, maupun dalam pengertian politik sebagai kekuatan dan pengaruh dalam organisasi atau administrasi, yang dapat disebut sebagai politik dalam birokrasi.

Dalam implementasi kebijakan pada umumnya, beberapa faktor eksternal lain yang biasanya mempersulit implementasi suatu kebijakan antara lain berasal dari kondisi-kondisi berikut:

- a) Kondisi fisik, seperti terjadinya perubahan musim atau bencana alam.

- b) Faktor politik. Terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pertukaran pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi, atau bahkan dapat menimbulkan perubahan terhadap seluruh kebijakan yang telah dibuat.
- c) Tabiat (*attitude*) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya, dan memaksa melakukan perubahan.
- d) Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor input. Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu dibutuhkan, atau mungkin karena salah satu faktor dalam kombinasi faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak cukup.
- e) Kelemahan salah satu langkah (*step*) dalam rangkaian beberapa langkah implementasi.
- f) Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri. Kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

Implikasi kegagalan pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program pembangunan adalah masih belum mampu diwujudkannya, agenda pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan publik, seperti: peningkatan kesempatan kerja, dan pembangunan infrastruktur. Dari semua persoalan tersebut, tentu agenda yang paling terpengaruh karena kegagalan pemerintah dalam

mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program mereka adalah upaya untuk memerangi kemiskinan di negara ini.

Pemberantasan kemiskinan memang telah menjadi agenda utama untuk dilakukan oleh pemerintah sejak Indonesia merdeka. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila berbagai kebijakan maupun program telah banyak dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat guna mengatasi persoalan kemiskinan yang mencengkram negeri ini. Akan tetapi, implementasi berbagai program anti kemiskinan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia selama ini.

Jika dilihat secara cermat faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan implementasi yaitu:

- a. Rendahnya sosialisasi program kepada masyarakat sebagai kelompok sasaran.
- b. Ketidakpedulian para perangkat desa sebagai implementor program.
- c. Lemahnya mekanisme pengawasan
- d. Penilaian implementasi yang didasarkan pada standar Operasional Prosedur/ dominannya budaya formalitas.

2.3 Pengertian Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan suatu persoalan yang dapat dilihat dari berbagai perspektif yang berbeda, baik pengertian, indikator, penyebab maupun akibat yang ditimbulkan. Banyak hal yang menyebabkan perbedaan itu mulai dari latar belakang sejarah, budaya, termasuk kondisi geografis. sehingga dikenal adanya berbagai bentuk kemiskinan mulai dari kemiskinan

perkotaan dan perdesaan, kemiskinan pegunungan dan pesisir. Secara harafiah, kemiskinan berasal dari kata dasar “miskin” yang berarti tidak berharta, serba kekurangan (berpenghasilan rendah), (*Departemen Pendidikan Nasional:2012*).

Selanjutnya kemiskinan berarti kondisi miskin/ keadaan miskin. Pendapat tentang kemiskinan dikemukakan oleh berbagai ahli dengan sudut pandangnya masing-masing, mengartikan kemiskinan sebagai suatu keadaan di mana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Lebih lanjut dijelaskan bahwa seseorang bukan merasa miskin karena kurang makan, pakaian atau perumahan, tetapi karena harta miliknya dianggap tidak cukup untuk memenuhi taraf kehidupan yang ada (*Soerjono Soekanto: 2012*).

Definisi kemiskinan lainnya yaitu kemiskinan erat kaitannya dengan ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial meliputi :

- a. Modal produktif atau asset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan).
- b. Sumber keuangan (pekerjaan, kredit).
- c. Organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi social)
- d. Jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan
- e. Pengetahuan dan keterampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup. (*Friedman dalam Suharto : 2009*)

Dalam konteks strategi penanggulangan kemiskinan, didefinisikan sebagai suatu kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin baik laki-laki maupun perempuan mempunyai hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

2.3.1 Ciri-ciri Kemiskinan

Ciri-ciri kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi. Namun demikian ciri-ciri kemiskinan juga erat kaitannya dengan aspek material, sosial, kultural, institusional, dan struktural. *Edi Suharto (2011)*, mengatakan bahwa kemiskinan berhubungan dengan :

1. Kekurangan materi

Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian, dan perumahan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kesulitan yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar.

2. Rendahnya penghasilan dan kekayaan yang memadai

Makna memadai sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya, bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu negara.

3. Kesulitan dalam memenuhi kebutuhan sosial

Dalam hal ini termasuk keterkucilan sosial (*social exslucion*), ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai suatu kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksesibilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial, seperti lembaga pendidikan, kesehatan dan informasi.

Selain ciri-ciri kemiskinan tersebut, ada lagi sembilan ciri yang menandai kemiskinan dalam *Edi Suharto (2006)*, yaitu:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).
4. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumberdaya alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, air).

5. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan aset), maupun massal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum).
6. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan.
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi).
8. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat).
9. Keterlibatan dalam kegiatan sosial maupun masyarakat.

Orang miskin adalah orang yang mengalami disfungsi sosial, karena tidak mampu melakukan tugas-tugas pokoknya dengan baik dalam pemenuhan kebutuhan dasar bagi dirinya sendiri dan bagi anggota keluarganya, misalnya pemenuhan kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Dalam konteks ini, pendekatan pekerjaan sosial dalam menangani kemiskinan tidak hanya diarahkan kepada komunitas miskin, tetapi juga ditujukan kepada situasi-situasi sosial yang mempengaruhi kehidupan mereka. Hal ini didasari oleh pendekatan pekerjaan sosial yang berorientasi pada sasaran perubahan tidak terpisah dari lingkungan dan situasi yang dihadapinya.

Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non-material yang diterima oleh seseorang. Secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau

tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Kemiskinan adalah ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi:

- a. Modal produktif atau asset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan).
- b. Sumber keuangan (pekerjaan, kredit).
- c. Organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial).
- d. Jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa.
- e. Pengetahuan dan keterampilan, dan
- f. Informasi yang berguna untuk kemajuan hidup

David Cox membagi kemiskinan kedalam beberapa dimensi:

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan pengkalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara-negara berkembang seringkali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).

3. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas.
4. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Pendapat lain mengemukakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba kekurangan, yang disebabkan oleh berbagai kondisi yang menekan kehidupan yang satu sama lainnya saling mempengaruhi. Keadaan demikian bukan dikehendaki oleh si miskin melainkan suatu hal yang tidak bisa dihindari dengan kekuatan yang ada pada dirinya.

2.3.2 Faktor Penyebab Kemiskinan

Ternyata kemiskinan itu tidak terjadi begitu saja melainkan memiliki faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan. Adapun faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan dapat dikategorikan dalam beberapa hal berikut ini :

- a. Merosotnya standar perkembangan pendapatan secara global. Yang perlu digaris bawahi di sini adalah bahwa standar pendapatan per-kapita bergerak seimbang dengan produktivitas yang ada pada suatu sistem. Jika produktivitas berangsur meningkat maka pendapatan per-kapita pun akan naik. Begitu pula sebaliknya, seandainya produktivitas menyusut maka pendapatan per-kapita akan turun beriringan.

Berikut beberapa faktor yang mempengaruhi kemerosotan standar perkembangan pendapatan per-kapita:

- 1) Naiknya standar perkembangan suatu daerah.
 - 2) Politik ekonomi yang tidak sehat
- b. Menurunnya etos kerja dan produktivitas masyarakat.

Faktor ini sangat penting dalam pengaruhnya terhadap kemiskinan. Oleh karena itu, untuk menaikkan etos kerja dan produktivitas masyarakat harus didukung dengan SDA dan SDM yang bagus, serta jaminan kesehatan dan pendidikan yang bisa dipertanggung jawabkan dengan maksimal.

- c. Biaya kehidupan yang tinggi.

Melonjak tingginya biaya kehidupan di suatu daerah adalah sebagai akibat dari tidak adanya keseimbangan pendapatan atau gaji masyarakat.

Tentunya kemiskinan adalah konsekuensi logis dari realita di atas. Hal ini bisa disebabkan oleh karena kurangnya tenaga kerja ahli dan banyaknya pengangguran.

Pembagian subsidi pemerintah yang kurang merata akan menyulitkan terpenuhinya kebutuhan pokok dan jaminan keamanan untuk para warga miskin, juga secara tidak langsung mematikan sumber pemasukan warga. Bahkan di sisi lain rakyat miskin masih terbebani oleh pajak Negara.

Ada banyak penjelasan mengenai penyebab kemiskinan Sharp, mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi. *Pertama*, secara *mikro*: kemiskinan muncul akibat dari adanya perbedaan pola pemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang tidak seimbang. *Kedua*, timbulnya kemiskinan akibat dari adanya perbedaan Kualitas Sumber Daya Manusia. Perbedaan SDM tersebut antara lain dari Sisi

Pendidikan yang rendah, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. Dan yang *ketiga*, munculnya kemiskinan akibat dari perbedaan akses dan modal (*Mudrajat Kuncoro: 2004: 157*).

Upaya untuk mengeluarkan mereka dari lingkaran kemiskinan adalah dengan memutus rantai kemiskinan. Aspek-aspek dalam lingkaran kemiskinan perlu dikelola dengan baik sehingga tidak memunculkan pengaruh negatif terhadap yang lain. Penanggulangan kemiskinan memerlukan kerja sama atau kemitraan antara pemerintah dan kelompok-kelompok yang diberdayakan.

Berdasarkan uraian tersebut kemiskinan merupakan salah satu permasalahan sosial yang terus menerus berkembang dan perlu diatasi oleh berbagai lapisan baik dari pemerintah maupun dari masyarakat itu sendiri.

Menurut *M. Thoyib* dalam artikelnya yang berjudul Pengentasan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat mengatakan bahwa proyek penanggulangan Kemiskinan adalah suatu prakasa Pemerintah Indonesia untuk menanggulangi persoalan kemiskinan baik didesa ataupun di kota. Proyek ini dirancang dengan pengertian, untuk menanggulangi kemiskinan secara berlanjut, upaya-upaya yang terpenting harus dilakukan oleh komunitas sendiri, terutama pada tingkat kelurahan. Pemberdayaan komunitas ini termasuk menangani masalah kemiskinan juga terbentur inarticulate secara politik. Sebagian besar desa-desa terpencil atau perkampungan tidak terlihat oleh elit pemerintah.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 mengatakan bahwa penaggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program

pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Program penanggulangan kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Sedangkan pengertian Program Penanggulangan Kemiskinan adalah suatu program yang ditujukan kepada masyarakat miskin dengan cara memperdayakan masyarakat agar bisa menangani kemiskinannya sendiri secara mandiri melalui kerja sama dengan Lembaga Masyarakat Lokal (*LML*). Program Penanggulangan Kemiskinan merupakan program yang tergolong baru, yaitu program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

Arah kebijakan penanggulangan kemiskinan nasional berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang sedangkan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah berpedoman pada Rencana Jangka Panjang Daerah.

2.4. Teori Lingkaran Kemiskinan

Teori yang menarik dan sering dijadikan acuan dalam membahas permasalahan kemiskinan serta sekaligus menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan bersifat multidimensi adalah teori lingkaran kemiskinan. Salah

satu pencetus teori ini adalah myrdal pada tahun 1957 menjelaskan bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain dalam menciptakan suatu problem yang muncul didalam masyarakat.

Teori ini mulai dikembangkan lagi oleh para pengamat permasalahan kemiskinan, di antaranya adalah Jonathan Seher, ia menjelaskan bahwa pendidikan adalah ketenagakerjaan di masyarakat berintegrasi dalam bentuk sebuah lingkaran yang saling terkait satu sama lain. Masyarakat yang tidak memiliki akses untuk berkembang dengan baik akan terdorong untuk bermigrasi ketempat lain dan meninggalkan usahanya di tempat asal. Akibatnya, terjadi penurunan produktivitas dan penerimaan pajak di daerah tersebut. Penurunan penerimaan pajak akan berdampak pada pengurangan anggaran pembangunan di daerah itu termasuk belanja pembangunan untuk pendidikan. Penurunan kualitas pendidikan dan kualitas tenaga kerja yang pada akhirnya tidak dapat dihindari. Dengan tenaga kerja berkualitas rendah, industri tidak bisa mengadopsi teknologi yang lebih baik dan tidak mampu mengembangkan usahanya sehingga berakibat pada kurangnya penyerapan tenaga kerja dan meningkatnya pengangguran.

Situasi ini akan berkelanjutan, dengan tingginya pengangguran akan membuat tingkat konsumsi dan tabungan menjadi rendah, sehingga masyarakat tidak bisa melakukan investasi di bidang pendidikan atau mengembangkan usaha tertentu sehingga pasar tidak berkembang sesuai yang diharapkan. Kondisi ini kemudian diperparah dengan munculnya masalah

kesehatan dan ketidakmampuan mendapatkan akses terhadap fasilitas-fasilitas lain seperti kesehatan dan lingkungan perumahan yang baik.

Keterbatasan kondisi masyarakat miskin membuat mereka tidak bisa berinvestasi untuk kebutuhan sekolah anaknya. Walaupun itu bisa dilakukan, biasanya kualitas pendidikan yang mereka dapatkan tidak lebih baik dibandingkan yang lainnya. Akibatnya mereka menghadapi kesulitan untuk bersaing di pasar tenaga kerja. Kondisi lingkungan dan sanitasi yang tidak dapat membuat rentan terhadap penyakit. Rendahnya terhadap perawatan kesehatan akan memperburuk kondisi tersebut dan mempengaruhi produktivitas mereka. Kondisi mereka yang termarginal membuat akses mereka ke berbagai hal terhambat.

Batas kemiskinan pada masing-masing daerah berbeda-beda karena didasarkan pada lokasi yang berbeda-beda dan standar kebutuhan hidup masing-masing daerah. BPS (Badan Pusat Statistik) membatasi yang dikatakan miskin dari segi besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum minimum makanan dan bukan makanan (BPS, 2011). Untuk kebutuhan minimum makanan digunakan patokan 2.100 kalori per hari. Sedangkan pengeluaran minimum bukan makanan meliputi pengeluaran untuk perumahan, sedangkan serta aneka barang dan jasa.

BPS menggunakan data pendekatan dalam menentukan garis kemiskinan tersebut, yaitu Pendekatan Kebutuhan Dasar (*Basic Needs Approach*) dan Pendekatan *Head Count Index*. Pendekatan Pertama, merupakan pendekatan yang melandaskan ketidakmampuan untuk memenuhi

kebutuhan dasar. Sedangkan pendekatan kedua, menggunakan ukuran kemiskinan absolut, dimana jumlah penduduk yang berada dibawah satu batas garis kemiskinan yang merupakan nilai rupiah dari kebutuhan minimum makanan dan non makanan. Artinya, komponen garis kemiskinan terdiri dari 2 (dua) komponen, yaitu garis kemiskinan makanan/ *food Line* dan garis kemiskinan non makanan/ *Non food Line*.

2.5 Isi Perda Kabupaten Kampar No. 10 tahun 2012 Tentang Penanganan Fakir Miskin

Menurut Perda Kampar Nomor 10 Tahun 2012 mengartikan fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/ atau mempunyai mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yng layak bagi kehidupan dirinya dan/ atau keluarganya.dan kebutuhan dasar adalah kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/ atau pelayanan sosial.

Penangan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan atau/ masyarakat dalam bentuk kebijakan, program, dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.

2.6 Kemiskinan Dalam Konsep Islam

Dapat kita lihat saat ini dari harga kebutuhan-kebutuhan pokok sehari-hari, seperti minyak goreng, minyak tanah, kedelai, terigu, telur, dan lain-

lainnya melangkah naik dengan santai. Kenaikan harga-harga kebutuhan pokok tersebut membuat masyarakat sulit untuk menjangkaunya dari hari ke hari.

Pemerintah dan semua lapisan masyarakat tentu tidak menghendaki kemiskinan dalam hidupnya. Oleh karena itu pemerintah pun telah berusaha meminimalisir angka kemiskinan dan masyarakat pun tengah bersusah payah keluar dari bayang-bayang kemiskinan. Lantas, apa yang salah dengan negara kita yang rakyatnya terus miskin? Harus kita akui bahwa kemiskinan muncul bukan lantaran persoalan ekonomi saja, tapi karena persoalan semua bidang: struktural (birokrasi), politik, sosial, dan kultural, dan bahkan pemahaman agama.

Kita pun tahu dampak dari adanya kemiskinan ini, seperti kriminalitas, kekerasan dalam rumah tangga, perampokan, patologi, dan lain sebagainya, di mana semua itu semakin hari semakin meningkat saja intensitasnya di sekitar kita. Tak mudah seperti membalikkan telapak tangan untuk mengatasi kemiskinan. Diperlukan semua segi, di antaranya ekonomi, kesehatan, pendidikan, kebudayaan, teknologi, dan tentu saja, ketenagakerjaan. Selain itu ada segi lain yang tak boleh kita lupakan juga dalam mengatasi masalah ini, yaitu agama. Islam memberikan pesan-pesannya melalui dua pedoman, yaitu Alquran dan Hadits. Melalui keduanya kita dapat mengetahui bagaimana agama (Islam) memandang kemiskinan.

Islam memandang bahwa kemiskinan adalah suatu permasalahan yang harus mendapat perhatian lebih. Tidak hanya bagi pihak pemerintah tetapi juga menjadi perhatian bagi masyarakat kelas bawah itu sendiri. Hal ini

dijabarkan pada sebuah ayat yang menyatakan bahwa “kemiskinan itu lebih dekat pada kekufuran”.

Islam memandang bahwa masalah kemiskinan adalah masalah tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan primer secara menyeluruh. Syariat islam telah menentukan kebutuhan primer itu (yang menyangkut eksistensi manusia) berupa tiga hal yaitu sandang, pangan, dan papan.

Al-qur'an menggambarkan kemiskinan dengan 10 kosakata yang berbeda, yaitu al-maskanat (kemiskinan), al-faqr (kefakiran), al-'ailat (mengalami kekurangan), al-ba'sa (kesulitan hidup), al-imlaq (kekurangan harta), al-sail (peminta), al-mahrum (tidak berdaya), al-qani (kekurangan dan diam), al-mu'tarr (yang perlu dibantu) dan al-dha'if (lemah). Kesepuluh kosakata di atas menyandarkan pada satu arti/makna yaitu kemiskinan dan penanggulangannya. Islam menyadari bahwa dalam kehidupan masyarakat akan selalu ada orang kaya dan orang miskin (QS An-Nisa/4: 135).

Sungguh, hal itu memang sejalan dengan sunatullah (baca: hukum alam) sendiri. Hukum kaya dan miskin sesungguhnya adalah hukum universal yang berlaku bagi semua manusia, apa pun keyakinannya. Karena itu tak ubahnya seperti kondisi sakit, sehat, marah, sabar, pun sama dengan masalah spirit, semangat hidup, disiplin, etos kerja, rendah dan mentalitas.

Kemiskinan, menurut Islam, disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya karena keterbatasan untuk berusaha (Q.S. Al-Baqarah/2: 273), penindasan (QS Al-Hasyr/59: 8), cobaan Tuhan (QS Al-An'am/6: 42), dan pelanggaran terhadap hukum-hukum Tuhan (QS Al-Baqarah/2: 61). Namun,

di negara kita sesungguhnya faktor-faktor di atas sudah mulai dibenahi, walaupun ada yang secara sungguh-sungguh maupun setengah-setengah.

Mulai dari program pemerintah dan masyarakat sendiri sama-sama berjuang memerangi kemiskinan. Tapi, harus disadari bahwa perjuangan melawan kemiskinan di negara kita, apa pun caranya, sesungguhnya sama dengan perjuangan seumur hidup. Masih panjang sekali perjalanan untuk mencapai hasilnya. Mengapa demikian? Karena kenyataan dilapangan berbeda dengan hasil data survey penelitian. Di atas kertas angka kemiskinan di negeri ini berhasil diturunkan, namun dalam perkembangan lebih lanjut juga memperlihatkan peningkatan.

Kembali pada persoalan hukum alam di atas tentang keniscayaan adanya orang kaya dan orang miskin, maka sudah sepatutnya orang kaya (termasuk pemerintah) membantu orang miskin. Menurut Islam, dengan adanya bantuan orang kaya tersebut, agar orang miskin tidak terjerumus ke dalam perbuatan yang dapat merendahkan martabatnya sendiri (QS Al-Baqarah/2: 256). Islam sesungguhnya telah menyadari bahwa terkadang kefakiran (dan kemiskinan) akan menjadikan manusia pada kekufuran.

Untuk itu Islam pun memberikan sumbangsih solusi penanggulangan kemiskinan dengan dua model:(1) wajib dilakukan dan (2) anjuran. Adapun yang mesti dilakukan adalah zakat (QS At-Taubah/9: 103), infak wajib yang sifatnya insidental (QS Al-Baqarah/2: 177), menolong orang miskin sebagai ganti kewajiban keagamaan, misalnya membayar fidyah (QS Al-Baqarah/2: 184), dan menolong orang miskin sebagai sanksi terhadap pelanggaran hukum

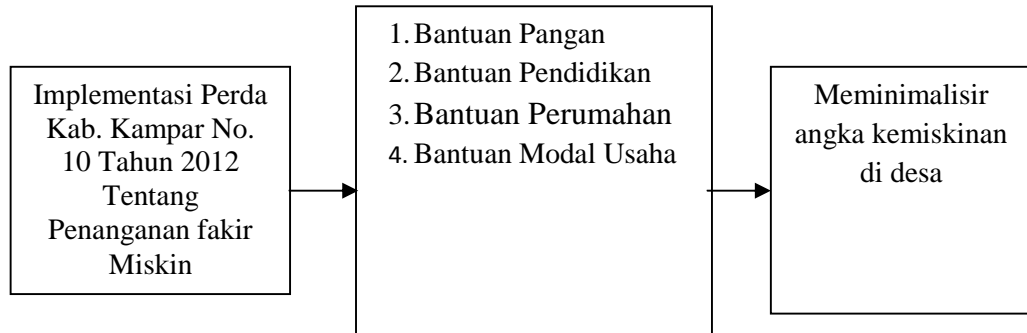
agama (misalnya membayar kafarat dengan memberi makan orang miskin) (QS Al-Maidah/5: 95). Sedang yang bersifat anjuran untuk dilakukan adalah sedekah, infak, hadiah, dan lain-lainnya. Tentu saja semua hal di atas dilakukan bagi orang yang mampu secara finansial. Namun, bagi yang tidak mampu pun dalam hal itu diwajibkan juga, yaitu dengan memberikan nasihat, spirit, dan motivasi kepada kalangan rakyat jelata.

Pada zaman Rasulullah sendiri orang-orang miskin memperoleh bantuan materi dari kas negara yang ditangani secara profesional. Oleh karena itu sudah sepatutnya pemerintah dan masyarakat (beragama) Indonesia bersinergi menanggulangi kemiskinan dengan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan negara dan masyarakat. Lembaga-lembaga yang dikelola oleh kaum muslim seperti BASIZ, LAZIS, Baznas, dan masih banyak lagi harus didukung program dan kinerjanya baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Dan dengan adanya dukungan penuh dari kedua belah pihak maka lembaga-lembaga semacam itu akan berdaya secara optimal dan profesional.

Islam sesungguhnya sudah sangat jelas memberikan solusi untuk menangani masalah kemiskinan. Tinggal saat ini bagaimana kita mau atau sudah melaksanakannya atau tidak. Jika memang sudah, apakah kita masih konsisten melaksanakannya? Dalam Hadis Qudsi dikatakan bahwa Allah sesungguhnya memberikan solusi bagi orang yang konsisten dalam melakukan sesuatu yang benar meskipun dilakukannya sedikit demi sedikit.

2.7 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah:



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran diatas maka dapat dijelaskan bahwa program pemerintah desa dalam penanggulangan kemiskinan diantaranya adalah program bantuan pangan, bantuan perumahan bantuan pendidikan dan bantuan modal sosial, agar dapat meminimalisir angka kemiskinan.

2.6 Konsep Operasional

2.6.1 Defenisi Konsep

Berdasarkan uraian konsep diatas dapat dirumuskan defenisi konsep pada karya ilmiah yang berjudul “Implementasi PERDA Kabupaten Kampar No. 10 Tahun 2012 Tentang Penanganan Fakir Miskin”. Adalah sebagai berikut:

1. Yang dimaksud dengan Implementasi disini adalah “serangkaian upaya-upaya yang dilakukan dari sebuah rencana yang sudah di susun secara matang dan terperinci oleh Pemerintah Kabupaten Kampar untuk penanganan fakir miskin di Desa Bukit Melintang .

Implementasi atau Upaya-upaya yang di lakukan pemerintah kabupaten kampar di desa bukit belintang antara lain:

- a. Bantuan Pangan
 - b. Bantuan Pendidikan
 - c. Bantuan Perumahan
 - d. Bantuan Modal Usaha
2. Penanganan angka kemiskinan tersebut berdasarkan kriteria Sajogjo melalui beberapa pendekatan antara lain:
- a. Pendekatan pendapatan dilakukan dengan melihat total pendapatan rata-rata yang diperoleh rumah tangga yang juga dipengaruhi oleh alokasi waktu kerja efektif rata-rata yang di curahkan dalam memberikan perlakuan terhadap kegiatan usaha yang dijalani.
 - b. Pendekatan pengeluaran digunakan untuk melihat kecukupan makanan dan non makanan.

2.6.2 Variabel

Adapun variable dalam penelitian ini adalah yang berhubungan Implementasi Perda Kabupaten Kampar Tahun 2012 Dalam Penanganan Fakir Miskin.

2.6.3 Indikator

Indikator dalam penelitian berdasarkan Peraturan Bupati Kampar Nomor 12 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

No	Indikator	Sub Indikator
1.	Bantuan Pangan	a. Bantuan raskin b. Bantuan Sembako
2.	Bantuan Pendidikan	a. Pembebasan biaya masuk sekolah SD-SMA b. Pembebasan biaya pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah
3.	Bantuan Perumahan	a. Penyediaan perumahan b. Bantuan perbaikan rumah c. Bantuan sarana dan prasarana pemukiman
4.	Bantuan Modal Usaha	a. Pinjaman dana bergulir b. Bantuan kemudahan akses kredit di lembaga keuangan c. Sarana dan prasarana usaha.

Indikator diatas di lihat dari Program Pemerintah dalam Peraturan Bupati Kampar Nomor 12 Tahun 2012 tentang penanganan kemiskinan yaitu:

a. Bantuan Pangan

1. Program bantuan pangan dilaksanakan melalui pemberian subsidi pembelian bahan pangan yang aman, sehat, utuh dan higienis.

2. Maksud Pemberian bantuan pangan di berikan paling sedikit 4 (empat) kali dalam 1 (satu) tahun.
3. Tata cara dan persyaratan pelaksanaan program bantuan pangan di atur dengan peraturan bupati.dan pendidikan menengah. Dan

b. Bantuan Pendidikan

1. Pembebasan biaya masuk sekolah pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah.
2. Pembebasan biaya pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah antara lain dalam bentuk beasiswa pemerintah daerah dan bantuan penyelenggaraan pendidikan(BPP).

c. Bantuan Perumahan

1. Penyediaan perumahan
2. Bantuan perbaikan rumah
3. Bantuan sarana dan prasarana pemukiman
4. Tata cara dan persyaratan pelaksanaan program bantuanperumah di atur dengan peraturan Bupati.

d. Bantuan Modal Usaha

1. Program bantuan modal udaha di selenggarakan dalam rangka memberikan kemudahan bagi warga miskin dan kurang mampu untuk mendapatkan modal bagi kegiatan usahanya sehingga dapat meningkatkan penghasilannya.

2. Bantuan modal usaha diberikan dalam bentuk dana bergulir, pinjaman dana bergulir, bantuan kemudahan akses kredit di lembaga keuangan, dan sarana prasarana usaha.